

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ПРОДАЄВИЧ Олександр Сергійович

УДК 342.92(477)

**ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право та процес;
фінансове право; інформаційне право**

АВТОРЕФЕРАТ

**дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Одеса – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент
БІЛА Любова Романівна,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри адміністративного
і фінансового права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
ЯКИМЧУК Микола Костянтинівич,
Академія прокуратури України,
перший проректор;

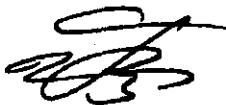
кандидат юридичних наук, доцент
КАЛАЯНОВ Дмитро Петрович,
Одеський університет внутрішніх справ,
начальник кафедри управління
та інформаційно-технічного забезпечення
органів внутрішніх справ

Захист відбудеться 12 липня 2008 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 9 червня 2008 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова демократичної правової соціальної держави Україна передбачає подальший розвиток інституту державної служби як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Державна служба є ключовим елементом державного управління, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і стабільний розвиток держави. Саме державна служба є важливою сполучною ланкою між державою в особі державних органів та людиною і громадянином при реалізації останніми своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів.

Важливим чинником комплексного публічного соціально-правового інституту державної служби є проходження державної служби, під час якого, власне, й забезпечуються реалізація основних завдань і функцій держави, надання управлінських послуг, зростають її авторитет, стабільність та престижність.

Сучасне законодавство про державну службу не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій держави, не відповідає рівню зрілості суспільства. Воно не забезпечує стабільності та престижності державної служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення ними незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності.

Невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять державну службу непривабливою, зокрема для молоді, призводять до відтоку з державної служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів.

Процедура прийняття на державну службу і просування по ній, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час прийняття управлінських рішень, не забезпечується належний контроль у цій сфері з боку суспільства.

Таким чином, одним із основних завдань юридичної науки є подальші наукові напрацювання та теоретичне забезпечення побудови в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка.

Проблеми проходження державної служби в дисертації розглядаються з використанням як наукових праць вчених-адміністративістів, так і представників науки управління, конституційного, трудового, інших галузей права. Наведені в їхніх працях теоретичні положення дозволили

більш повно і всебічно охарактеризувати сутність та зміст державної служби, державної посади, проходження державної служби, службової кар'єри та законодавство у цій сфері діяльності.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, А.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, К.С. Бельський, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, І.Є. Данильєва, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Д.А. Керімова, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваль, В.Л. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.Р. Кравець, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, Б.Д. Лебін, Г.І. Леліков, О.Є. Луньов, В.К. Малиновський, В.М. Манохін, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Г.І. Петров, В.І. Попова, Ю.О. Розенбаум, О.П. Рябченко, Ю.М. Старілова, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Л.С. Явич, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська, М.К. Якимчук та ін.

Їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали складовою фундаменту становлення та розвитку інституту державної служби. Водночас, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлює переосмислення ряду науково-теоретичних положень щодо державної служби, удосконалення чинного законодавства про державну службу, створення відповідних умов функціонування державної служби. Насамперед це стосується проходження державної служби. Зазначене й зумовило необхідність здійснення цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до плану наукової роботи кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії „Правове забезпечення механізму реалізації адміністративної реформи в Україні” і є частиною роботи академії в рамках загальнонаукової тематики „Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є здійснення наукового аналізу та визначення поняття і сутності, місця і значення проходження державної служби у комплексному публічно-правовому інституті державної служби, юридичної природи, видів та етапів службової кар'єри, умов проходження державної служби у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Згідно з поставленою метою в роботі передбачено вирішення таких важливих наукових завдань:

визначити роль і місце проходження державної служби в інституті державної служби;

проаналізувати чинне законодавство про проходження державної служби та сформулювати пропозиції щодо його удосконалення;

уточнити поняття та елементи проходження державної служби, здійснити розмежування понять „проходження державної служби” і „просування по державній службі”;

обґрунтувати значення державної посади для проходження державної служби, її правовий статус та види;

встановити процесуальні засади проходження державної служби та виокремити їх види;

встановити органи управління проходженням державної служби, визначити їхні повноваження;

з'ясувати поняття, сутність, види та етапи службової кар'єри, її місце і роль у проходженні державної служби.

Об'єктом дослідження є державна служба України як комплексний публічний соціально-правовий інститут.

Предметом дослідження є організаційно-правові аспекти проходження цивільної державної служби в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження правової природи та основних етапів проходження державної служби в умовах адміністративної реформи, що дозволяє розглянути її шляхом використання різних методів дослідження. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство щодо регулювання державної служби як публічно-правового інституту в Україні. Широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді основних етапів проходження державної служби. За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовувалося закономірне й випадкове, загальне й особливе у проходженні державної служби та просуванні по державній службі, проходженні державної служби в Україні та в інших країнах, виявлялися спільні та відмінні риси правового регулювання проходження державної служби нормами адміністративного та трудового права. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості державної посади, правового статусу державної посади, службової кар'єри, умов проходження державної служби.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим комплексним монографічним дослідженням поняття, сутності, етапів, умов проходження державної служби та їхнього правового регулювання в контексті адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Здійснення дисертаційного дослідження дало змогу одержати такі результати, що мають наукову новизну:

уперше виокремлено і досліджено службові процедури як процесуальні засади проходження державної служби в Україні та їхні види: конкурсна

процедура, процедура щодо призначення на державну службу, атестаційна процедура, процедура щодо оцінювання діяльності державних службовців, процедура щодо присвоєння рангу, процедура щодо службового розслідування;

запропоновано:

авторське визначення поняття „державна посада” з огляду на її місце і роль у проходженні державної служби як державно-правової установки, яка визначає місце, обов’язки, права й відповідальність особи, що її виконує, засновується у нормативно визначеному порядку і фінансується з державного бюджету;

авторське визначення поняття правового статусу державної посади як системи завдань і обов’язків, повноважень і прав, кваліфікаційних вимог і порядку заміщення, взаємозамінності і грошового утримання, яка визначає місце і роль посади в державному органі та регулюється нормами різних галузей права;

авторське визначення службової кар’єри з огляду на її роль у структурі державної служби як нормативно урегульованого цілеспрямованого просування особи по державній службі для реалізації державних інтересів та задоволення своїх інтересів шляхом заміщення нею вищої посади або присвоєння їй вищого рангу;

дістало подальшого розвитку:

положення про те, що проходження державної служби як публічно-правовий субінститут має власну структуру, яка являє собою урегульовану переважно нормами адміністративного права сукупність елементів, що розміщуються у нормативно визначеній послідовності;

положення про те, що умовами проходження державної служби є урегульовані нормами права обов’язкові державні установки щодо визначення, забезпечення та гарантування організації та функціонування державної служби;

співвідношення понять „проходження державної служби” та „просування по державній службі”, визначення їхнього місця і значення для правового інституту державної служби;

положення про виокремлення підстав щодо класифікації службової кар’єри на види за: видом діяльності; можливістю її здійснення; швидкістю просування; напрямом розвитку; місцем проходження; характером реалізації;

виокремлення основних етапів службової кар’єри: входження, становлення, сталість, зрілість, завершення;

зміни та доповнення до чинного законодавства про державну службу щодо удосконалення правового регулювання проходження державної служби.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного права, адміністративного процесуального

права, службового права та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень окремих аспектів державної служби України;

правотворчості – для удосконалення Законів „Про Державну службу”, „Про боротьбу з корупцією”, Положення про атестацію державних службовців, Положення про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад проходження державної служби;

навчальному процесі – для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, для викладання відповідних розділів дисциплін „Адміністративне право України”, „Адміністративно-процесуальне право України”, „Службове право України”.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: 8-й (60-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2005 р.), 9-й (61-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2006 р.), 10-й (62-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2007 р.), науково-практичній конференції „Треті Прибузькі юридичні читання” (Миколаїв, листопад 2007 р.).

Основні результати теоретичного дослідження використовувалися при викладанні відповідних тем при проведенні семінарських занять із курсу „Адміністративне право України”, „Державна служба України”.

Публікації. Основні положення й результати дисертації знайшли відображення у п'яти наукових статтях, три з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до переліку, затвердженого ВАК України.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають одинадцять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (264 найменування). Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, у тому числі список літератури – 25 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і завдання, методологічна основа та наукова база, а також основні положення, які виносяться на захист. Підкреслюються наукова новизна і практичне значення результатів дослідження.

Перший розділ „Теоретичні засади проходження державної служби в Україні” містить два підрозділи, в яких досліджуються питання ролі і місця проходження державної служби в структурі комплексного правового інституту державної служби, поняття, правової природи та структури проходження державної служби в Україні.

У **підрозділі 1.1. „Проходження державної служби як центральний інститут державної служби”** досліджуються роль, місце й правове забезпечення проходження державної служби у комплексному соціально-правовому інституті державної служби.

Реформування державної служби в контексті адміністративної реформи та адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність переосмислення цілого ряду теоретичних положень та нормативно-правового регулювання державної служби. Насамперед це стосується питання щодо підвищення її авторитету та ефективності як публічно-правового інституту, покликаного забезпечувати насамперед права, свободи та законні інтереси людини й громадянина. Саме державна служба в особі державного службовця є сполучною ланкою між державою в особі державного органу та людиною і громадянином: держава – державний орган – державна служба – державний службовець – громадянин. Реалізація цієї сполучної ланки відбувається саме під час проходження особою державної служби. Отже, проходження державної служби є центральним інститутом державної служби. Зазначається, що проходження державної служби, як похідна категорія від самої державної служби, – це комплексний публічно-правовий субінститут. Публічність цього субінституту визначається особливістю сфери проходження державної служби – функціонуванням державних органів та завданнями і функціями, які покладаються на ці органи і які можуть бути реалізовані саме під час проходження державної служби. Комплексність цього інституту обумовлюється багатоаспектністю та різноманітністю державної служби як публічного явища, що зумовлює його регулювання нормами різних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, цивільного), тобто як галузями публічного, так і приватного права. Водночас зазначається, що перевага в правовому регулюванні повинна надаватися саме нормам публічних галузей права, і, насамперед, нормам адміністративного права. Зроблено висновок, що особливість державної служби передбачає необхідність прийняття низки законів: „Про основи державної служби в Україні”, „Про службу в органах виконавчої влади” та ін.

У **підрозділі 1.2. „Поняття та структура проходження державної служби”** визначаються поняття, сутність, зміст і структура проходження державної служби. Зазначається, що хоча проблемам визначення поняття правового статусу приділяється велика увага як у загальній теорії права, так і в галузевих науках (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, Д.П. Калаянов, С.В. Ківалов,

Ю.М. Старілов, Н.К. Якимчук та ін.), фахівці й досі не дійшли єдиної думки із цього питання. Пропонується розглядати сутність проходження державної служби у трьох аспектах: інституційному, організаційному та процесуальному.

Стосовно структури проходження державної служби слід зазначити, що конструювання поняття значною мірою залежить від його елементів, які, будучи взаємопов'язаними, органічно взаємодіють між собою, утворюючи в цілому це важливе правове явище як єдину цілісну конструкцію. Аналіз елементів, що його складають, є важливим як з теоретичної, так і з суто практичної точки зору, оскільки дозволяє виокремити ті суттєві моменти у чинному законодавстві, що регламентують проходження державної служби і водночас відіграють важливу роль у сенсі удосконалення чинного законодавства.

На підставі аналізу чинного законодавства та науково-теоретичних напрацювань робиться висновок, що структура проходження державної служби – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнюючих елементів, які можна поділити на: а) встановлення державної посади; б) прийняття на службу (конкурс, призначення, зарахування, вибори); в) прийняття присяги; г) правообмеження; д) випробувальний строк; е) стажування; ж) перепідготовка та підвищення кваліфікації; з) атестація; і) щорічна оцінка діяльності державного службовця; к) службова кар'єра; л) ротація; м) службове розслідування; н) заохочення; о) юридична відповідальність; п) припинення державної служби.

Зазначається, що елементи проходження державної служби можна класифікувати на два види: 1) обов'язкові, тобто такі, без яких є неможливим проходження державної служби (встановлення державної посади; прийняття на службу; прийняття присяги, правообмеження, атестація, щорічна оцінка діяльності державного службовця, припинення державної служби); 2) факультативні, які не є обов'язковими при проходженні державної служби (випробувальний строк, стажування, перепідготовка та підвищення кваліфікації, ротація, службове розслідування, заохочення, юридична відповідальність).

Акцентується увага на ключовому моменті проходження державної служби, яким є просування по державній службі, тобто службова кар'єра, яке здійснюється: а) зайняттям більш високої посади; б) присвоєнням більш високого рангу. Робиться висновок, що просування по державній службі може мати місце тільки за таких умов: 1) наявність вакантної державної посади; 2) відповідність особи встановленим кваліфікаційним вимогам; 3) проходження установленної процедури вступу на державну посаду.

Другий розділ „Організаційно-правові засади проходження державної служби в Україні” складається з п'яти підрозділів, в яких розглядаються питання щодо правових та організаційних засад проходження державної служби та поняття, правовий статус державної посади, правова

природа, етапи та види службової кар'єри, умови проходження державної служби.

У *підрозділі 2.1. „Право на проходження державної служби”* досліджуються основні положення чинного законодавства щодо проходження державної служби, прогалини та колізії, які мають місце у чинному законодавстві, та пропонуються зміни і доповнення до нього. Зазначається, що Закон „Про державну службу” як основний законодавчий акт щодо регламентації державної служби виконав свою історичну місію і потребує кардинального удосконалення. Пропонується прийняти Закон „Про основи державної служби в Україні”, який передбачав би основоположні засади організації та функціонування єдиної державної служби (відповідно до єдиної державної влади) незалежно від виду (цивільна, військова, спеціальна), в якому було б передбачено: поняття та види державної служби; поняття та види державних службовців; поняття та види державних посад; завдання і функції державної служби; принципи державної служби; управління державною службою; загальні правообмеження; загальні засади проходження державної служби; юридична відповідальність державних службовців. Акцентується увага на недостатньому та неналежному законодавчому регулюванні таких питань щодо права на державну службу, як: вік вступу на державну службу, момент виникнення статусу державного службовця, правовий аспект присяги державного службовця, реєстр посад державних службовців, класифікація посад державних службовців, віднесення патронатних службовців до державних службовців, етико-правові вимоги до державних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, атестація державних службовців. Зазначається, що на особливу увагу заслуговує теза, що у державного службовця є право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей; сумлінного виконання своїх службових обов'язків тощо, однак немає жодних правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця. Тобто державний службовець не має права вимагати просування по службі, оскільки призначення на посаду відноситься до компетенції державного органу або посадової особи. Таким чином, основним принципом вирішення питання щодо просування державного службовця по службі є – державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, який бажає просування по службі. Водночас на державний орган покладается обов'язок не перешкоджати службовцю, враховуючи його професійні якості, у просуванні по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей державного органу.

У *підрозділі 2.2. „Державна посада як елемент проходження державної служби”* досліджуються поняття та правова природа посади, її особливості та види, правовий статус. Зокрема зазначається, що посада є визначальною у проходженні державної служби, оскільки

проходження державної служби є можливим тільки за наявності посади. Поняття „посада” досліджується у співвідношенні з іншими родовими поняттями: „посада державного службовця”, „посада на державній службі”, „державна посада”, „державно-службова посада”, „посада в державному органі”, „службова посада”. Акцентується увага на тому, що в адміністративно-правовій науці виділяють два основних підходи до визначення сутності посади – функціональний і статутно-правовий та їхні модифікації: організаційно-функціональний, конкретно-функціональний, абстрактно-функціональний, фінансовий (бюджетний). Звертається увага на те, що законодавче визначення поняття посади в Законі „Про державну службу” є абстрактним, нечітким і неконкретним, не визначає сутності та особливостей цієї категорії, і пропонується авторське визначення цього поняття. Значна увага приділяється особливостям державної посади.

Зазначається, що особливість державної служби як публічно-правового інституту передбачає необхідність переосмислення такого важливого питання, як забезпечення виконання особою посадових обов’язків, у зв’язку з чим мова йде не про заміщення чи зайняття посади у державному органі, а про виконання посади. Сутність виконання державної посади має прояв у такому: а) державний службовець, який виконує державну посаду, є представником державного органу, реалізує певні повноваження публічного, а не особистісного характеру; б) виконання державної посади пов’язано, насамперед, із мисленням, тобто із знаннями, досвідом, творчими здібностями, професійністю, оскільки „виконання” завжди передбачає певний вплив державного службовця на інших людей як безпосередньо, так і через акти управління та організаційні дії; в) виконання державної посади – це процес, який не має меж ні в часі, ні в просторі, оскільки державний службовець є представником держави, державного органу, який забезпечує реалізацію їх повноважень, здійснюючи державно-управлінську (адміністративну) діяльність, забезпечуючи, таким чином реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Така діяльність не може здійснюватися час від часу, від випадку до випадку, а характеризується постійністю та стабільністю; г) виконання державної посади завжди здійснюється в умовах правового режиму, тобто на підставі та на виконання правових норм, оскільки така діяльність, як правило, тягне за собою настання певних юридичних наслідків, на які, власне, її й спрямовано. Діяльність державного службовця може бути ефективною та професійною тільки за умови чіткої та детальної регламентації правового статусу державної посади; д) виконання державної посади, поряд із чіткою регламентацією її статусу, передбачає ініціативу, самостійність, самоорганізацію, волю, культуру, ерудицію, творчість та інші риси державного службовця. Більше того, ці якості розглядаються як обов’язкові для забезпечення ефективності та дієвості державної служби.

У підрозділі 2.3. „Організаційні засади проходження державної служби” надається загальна характеристика системи органів виконавчої

влади щодо управління державною службою в цілому та управління проходженням державної служби, зокрема. Зазначається, що головним органом управління державною службою є Головдержслужба, яка має статус центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Акцентується увага на тому, що з моменту створення Головдержслужби її правовий статус змінювався, зокрема згідно з: Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1994 р. „Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України” – центральний орган виконавчої влади, підвідомчий уряду; Указом Президента „Про підвищення ефективності системи державної служби” від 11 лютого 2000 р. – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, підконтрольний і підзвітний Президенту України; Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. „Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України” – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Урядом через Міністра Кабінету Міністрів України. Зроблено висновок, що органи управління проходженням державної служби – це спеціальні державні органи або підрозділи державних органів, до компетенції яких належить визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад проходження державної служби. Серед них можна виокремити: 1) органи управління проходженням державної служби (призначені підтримувати і розвивати системи відносин проходження державної служби, управління її персоналом, забезпечення порядку, умов і процедур реформування державної служби, підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців); 2) органи забезпечення проходження державної служби – це органи або, як правило, підрозділи державного органу, завданнями якого є виконання або організація виконання норм, правил і приписів законодавства про державну службу щодо специфіки цього державного органу.

У підрозділі 2.4. „Поняття та структура службової кар’єри як елемента проходження державної служби” досліджуються сутність та правова природа службової кар’єри, її співвідношення з просуванням по державній службі, виокремлюються етапи службової кар’єри та її види.

Акцентується увага на тому, що Закон „Про державну службу” вперше закріпив термін „службова кар’єра” у назві п’ятого розділу, який включає в себе такі важливі елементи кар’єри, як: класифікація посад (стаття 25), ранги державних службовців (стаття 26), просування по державній службі (стаття 27), кадровий резерв (стаття 28). Водночас аналіз статей цього розділу свідчить про те, що в Законі не закріплено визначення поняття „службова кар’єра”, етапи її проходження, управління службовою кар’єрою.

Зазначається, що чинне законодавство про державну службу не передбачає прямих заборон на службову кар’єру. Разом із тим, виходячи з окремих нормативних положень, можна стверджувати, що державний

службовець не має права на неї: 1) під час випробування при заміщенні державної посади; 2) в період дії дисциплінарного стягнення, порушення кримінальної справи або проведення службового розслідування; у рамках граничного віку для перебування на державній службі. Важливою особливістю кар'єри є те, що вона за своєю суттю є стратегічною, оскільки її зміст полягає у просуванні особи у своє гіпотетичне службове майбутнє. Зазначається, що розвиток кар'єри службовця відбувається нелінійно і що стратегічною метою її управління стає сам процес просування у бажаному і можливому напрямі або ж у його розгалуженнях. Здійснений аналіз визначень поняття „кар'єра” дає підстави стверджувати, що можна виокремити три основні аспекти, з огляду на які і пропонується поняття „кар'єра”: а) загальний: статусно-рольові характеристики, форми соціальної активності особи в публічній діяльності; послідовність розвитку особи в основних сферах життєдіяльності, динаміка її становища та активність та ін.; б) об'єктивно-організаційний: поступове просування державного службовця службовими сходами у міру підвищення його компетентності, набуття професійного досвіду та навичок; переміщення службовців згідно з рангами та категоріями посад державної служби; передбачене отримання державним службовцем вищих рангів та категорій посад або послідовна зміна сфер діяльності в межах одного органу; в) суб'єктивно-індивідуальний: усвідомлення службовцем свого службового просування; вибір службовцем того чи іншого варіанту майбутньої діяльності; вибір службовцем професійного чи посадового просування; очікуване успішне просування у сфері державного управління з метою досягнення популярності, влади, визнання.

У підрозділі 2.5. „Умови проходження державної служби” зазначається, що проходження державної служби є можливим тільки за наявності відповідних умов. Умови державної служби – це урегульовані нормами права обов'язкові державні установки щодо визначення, забезпечення та гарантування функціонування державної служби. У підрозділі виокремлюються три групи умов: 1) соціально-економічні: грошове утримання та інші виплати, щорічна оплачувана відпустка, медичне обслуговування, пенсійне забезпечення, обов'язкове соціальне страхування, обов'язкове державне страхування; 2) соціально-побутові: визначення робочого місця, забезпечення необхідною технікою, своєчасне забезпечення документацією та інформацією, безпечні й здорові умови праці та ін.; 3) правові: захист державного службовця і членів його сім'ї від насилля, загрози інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків.

Третій розділ „Процесуальні засади проходження державної служби в Україні” складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджуються поняття та види службових процедур як процесуальні засади проходження державної служби. Зазначається, що основними особливостями службових процедур є такі: 1) має публічний характер; 2) здійснюється у сфері

державної служби; 3) обов'язковим учасником є державний службовець; 4) регламентуються нормами адміністративного права.

У *підрозділі 3.1. „Конкурсна процедура щодо вступу на державну службу”* зазначається, що конкурс слід розглядати як основний правовий спосіб заміщення вакантної посади у державному органі, який проявляється в оцінюванні відповідності її ділових, професійних та особистісних якостей нормативно встановленим кваліфікаційним вимогам. Як вид службової процедури конкурсна процедура – це сукупність послідовно здійснюваних державними органами (посадовими особами) дій щодо визначення відповідності особи встановленим кваліфікаційним вимогам. Виокремлено такі стадії конкурсної процедури: 1) підготовка конкурсу (етапи: оголошення про конкурс; прийом документів; допуск до участі у конкурсі); 2) конкурсний іспит та співбесіда; 3) прийняття рішення; 4) оскарження рішення; 5) виконання рішення.

У *підрозділі 3.2. „Процедура щодо призначення на державну службу”* досліджуються особливості призначення на посаду як способу заміщення посади у державному органі. Зазначається, що призначення як вид службової процедури застосовується тільки щодо осіб, які претендують на посади першої та другої категорії. Виокремлюються такі стадії та етапи цієї процедури: 1) порушення та підготовка справи щодо призначення (етапи: порушення справи про призначення; підготовка документів; проходження медичного огляду; проведення спеціальної перевірки відомостей, які подаються кандидатом на заміщення посади); 2) розгляд справи і прийняття рішення; 3) оскарження рішення; 4) виконання рішення.

У *підрозділі 3.3. „Атестаційна процедура у державній службі”* зазначається, що атестацію державних службовців слід розглядати у трьох аспектах: 1) інституційному – сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини, пов'язані з підготовкою і проведенням атестації, виконанням рішення атестаційної комісії; 2) організаційному – діяльність державного органу щодо оцінювання відповідності державного службовця виконуваний ним посаді; 3) процесуальному – атестаційна процедура, яка являє собою сукупність послідовно здійснюваних управлінських дій щодо оцінювання відповідності державного службовця виконуваний ним посаді. Звертається увага на суттєві нормативні прогалини щодо законодавчого регулювання атестації державних службовців, вноситься пропозиція щодо їх ліквідації. Пропонується виокремити такі стадії та етапи атестаційної процедури: 1) підготовка справи про атестацію державного службовця; 2) розгляд атестаційної справи; 3) прийняття рішення щодо атестації державного службовця; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) виконання прийнятого рішення.

Виокремлюються три категорії державних службовців щодо атестації: 1) ті, що підлягають атестації (державні службовці усіх рівнів, у тому числі й ті, що займають посади державних службовців I та II категорій); 2) ті, що не підлягають атестації (службовці патронатної служби, а також

ті, що перебувають на займаній посаді менше одного року, окрім випадків, передбачених чинним законодавством); 3) ті, що можуть проходити атестацію за власним бажанням (службовці, призначені на посаду на визначений термін і вагітні жінки).

У підрозділі 3.4. „Процедура щодо оцінювання діяльності державних службовців” зазначається, що щорічна оцінка виконання державним службовцем покладених на нього завдань і функцій є одним із важливих компонентів управління персоналом, яка спрямована на: покращання добору і розстановки кадрів, розвиток ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, планування службової кар’єри, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому. На підставі аналізу наявних в теорії адміністративного права та державної служби думок з приводу оцінювання виділено елементи його механізму: суб’єкт оцінки; об’єкт оцінки; науково обґрунтовані критерії оцінки; методи оцінки; процедура оцінки. Зазначається, що центральне місце у проведенні щорічної оцінки мають критерії та показники якості роботи державного службовця, які можна поділити на: 1) загальні (характерні для всіх державних службовців), які розробляються і затверджуються Голодержслужбою; 2) спеціальні (залежать від особливостей роботи кожного державного органу), які розробляються і затверджуються керівником державного органу.

ВИСНОВКИ

У Висновках сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства стосовно проходження державної служби.

1. Проходження державної служби є основним чинником державної служби, в якому відображається сама сутність державної служби як комплексного публічно-правового інституту з точки зору її реалізації. Проходження державної служби слід розглядати у трьох аспектах: інституційному, організаційному, процесуальному. В інституційному аспекті проходження державної служби – це система правових норм (переважно норм публічного права: конституційного, адміністративного, фінансового), що регулюють державно-службові відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв’язку зі вступом на державну службу, просуванням по ній, реалізацією умов проходження державної служби та її припиненням. Тобто проходження державної служби є субінститутом державної служби, якому притаманні комплексність, публічність, соціально-правовий характер. В організаційному аспекті проходження державної служби – це сукупність елементів, які визначають структуру

та послідовність проходження державної служби. Процесуальний аспект проходження державної служби проявляється у службових процедурах.

2. Організаційний аспект проходження державної служби визначає його внутрішню структуру, яку становить система взаємообумовлених та взаємопов'язаних елементів: встановлення державної посади; прийняття на службу (конкурс, призначення, зарахування, вибори), прийняття присяги, правообмеження, випробувальний строк, стажування, перепідготовка та підвищення кваліфікації, атестація, щорічна оцінка діяльності державного службовця, просування по державній службі (службова кар'єра), ротація, службове розслідування, заохочення, юридична відповідальність, припинення державної служби.

3. Важливим елементом проходження державної служби є державна посада, яка, власне, і є тим чинником, який пов'язує державний орган, державного службовця та громадянина. Враховуючи, що визначення поняття „посада” у ст. 1 Закону „Про державну службу” є досить абстрактним, таким, що не визначає її сутності та особливостей, запропоновано авторське поняття: посада – це державно-правова установа, яка визначає місце, обов'язки, права й відповідальність особи, що її виконує, засновується у нормативно-визначеному порядку і фінансується з державного бюджету. Визначено, що державний службовець не займає посаду, як це передбачається чинним законодавством, а виконує її, тобто виконує державно-правову установку. Виокремлено такі особливості посади: 1) є структурною одиницею державного органу; 2) має характер державної установки; 3) утворюється у спеціальному порядку і має правове закріплення; 4) їй відповідає встановлене коло службових обов'язків і прав; 5) опосередковує здійснення державних повноважень особою, яка її займає; 6) є незалежною від державного службовця, який її виконує, а державний службовець не може бути її власником; 7) завдання, функції та повноваження, закріплені за посадою, мають державно-владний характер; 8) є похідною від державного органу і сполучною ланкою між державним органом і державним службовцем; 9) утримується за рахунок коштів державного бюджету.

4. Державна посада характеризується правовим статусом, який складають такі елементи як: завдання; обов'язки; повноваження; права; знання, вміння, навички; кваліфікаційні вимоги; порядок і умови заміщення; відповідальність; взаємозаміна; грошове утримання.

5. Службова кар'єра – це нормативно урегульоване цілеспрямоване просування особи по державній службі для реалізації державних та задоволення своїх інтересів шляхом заміщення нею вищої посади або присвоєння їй вищого рангу. Як комплексне публічно-правове явище службова кар'єра має внутрішню структуру, яку визначають етапи: 1) входження: прийняття на державну службу, ознайомлення з функціональними обов'язками, проходження випробувального строку

та професійного навчання, набуття першого досвіду; 2) становлення: адаптація до обраної професійної спеціалізації, формування системного уявлення про структурно-функціональні зв'язки, специфіка управлінської праці, зайняття керівної посади нижчого рівня; 3) сталість: оволодіння професією, досягнення стійкого становища в установі; 4) зрілість: максимальне використання власного кар'єрного потенціалу, коли компетентність перевищує кваліфікаційно-посадові вимоги, нарощування авторитету, наявність привабливого іміджу, високий рейтинг; 5) завершення: високий статус, визнання професіоналізму і компетентності, вшанування заслуг, відчуття необхідності передати іншим свої знання та досвід, перехід на патронатні посади.

6. Важливе значення для теорії державної служби в цілому і службової кар'єри, зокрема, має питання щодо виділення типів службової кар'єри. У чинному законодавстві про державну службу це питання не є врегульованим, а в теорії адміністративного права йому приділено занадто мало уваги. Дослідження різних аспектів питання щодо типів ділової кар'єри, які використовуються у кадровому менеджменті, та врахування особливостей державної служби та її проходження, чинного законодавства про державну службу дали змогу виділити такі типи службової кар'єри: 1) за видом діяльності: а) посадова: зміна статусу державного службовця, його соціальної ролі; б) професійна: досягнення високих результатів, визнання в конкретному виді професійної діяльності; 2) за можливістю здійснення: а) потенційна: очікувана, запланована державним службовцем або кадровою службою органу; б) реальна: досягнута у певному виді діяльності та конкретному органі; 3) за швидкістю просування: а) прискорена: скорочене перебування на одній посаді найбільш професійних, компетентних службовців; б) стрімка: несподіване заміщення керівних посад; 4) за напрямом розвитку: а) вертикальна: службове зростання як просування на більш високі ступені службових сходин; б) горизонтальна: переміщення в іншу сферу функціональної діяльності в межах одного рівня управління; 5) за місцем проходження: а) динамічна: супроводжується неодноразовою зміною місць при вертикальному просуванні чи горизонтальному переміщенні; б) статична: здійснюється на одному робочому місці та на тій самій посаді шляхом професійного зростання; б) за характером реалізації: а) типова: досягнення найвищого рівня визнання і зростання шляхом проходження повного циклу державної служби; б) стала: відрізняється постійністю і незмінністю професійної діяльності.

7. Органи управління проходженням державної служби – це спеціальні державні органи або підрозділи державних органів, до компетенції яких належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад проходження державної служби. Серед них можна виокремити: 1) органи управління проходженням державної служби (призначені підтримувати і розвивати системи відносин проходження

державної служби, управління її персоналом, забезпечення порядку, умов і процедур реформування державної служби, підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців); 2) органи забезпечення проходження державної служби – це органи або, як правило, підрозділи державного органу, завданнями якого є виконання або організація виконання норм, правил і приписів законодавства про державну службу щодо специфіки цього державного органу.

7. Процесуальними засадами проходження державної служби є службові процедури, які являють собою послідовно здійснювані дії стосовно вирішення конкретної справи щодо проходження державної служби. До службових процедур належать: конкурсна процедура, процедура щодо призначення на державну службу, атестаційна процедура, процедура щодо оцінювання діяльності державних службовців, процедура щодо присвоєння рангу, процедура щодо службового розслідування та ін. З метою удосконалення службових процедур в Адміністративно-процедурному кодексі України пропонується передбачити відповідний розділ – „Службові процедури”.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Продаєвич О. Конкурс як основний спосіб заміщення посад у державній службі // Визначальні тенденції генезису державності і права: 36. наук. пр. міжнар. наук-практ. конференції „Треті Прибузькі юридичні читання” / За ред. В.І. Терентьева, О.В. Козаченка. – Миколаїв: Іліон, 2007. – 732 с. – С. 606-608.

2. Продаєвич О.С. Організаційно-правові засади підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. пр. – Вип. 35 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – Одеса: Юрид. л-ра, 2007. – 512 с. – С. 492-495.

3. Продаєвич О.С. Спеціальні підстави припинення державно-службових відносин // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 245-247.

4. Організаційно-правові засади функціонування Головного управління державної служби України // Кримський юридичний вісник. – 2007. – № 1. – С. 317-319.

5. Продаєвич О.С. Проходження державної служби як категорія адміністративного права // Актуальні проблеми політики: 36. наук. пр. / Голов. ред. С.В. Ківалов; Відп. за вип. Л.І. Кормич. – Одеса: Фенікс. – 2007. – Вип. 32. – С. 220-224.

АНОТАЦІЯ

Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2008.

Дисертація присвячена науковому дослідженню проходження державної служби як комплексного публічного соціально-правового інституту. Визначаються поняття та правова природа проходження державної служби, його структура, просування по державній службі та його співвідношення з проходженням державної служби і службовою кар'єрою, поняття, види та правовий статус державної посади, особливості її виконання, сутність, етапи та види службової кар'єри, органи управління проходженням державної служби та службові процедури. Аналізується чинне законодавство та законодавства інших країн, надаються пропозиції та доповнення до чинного законодавства про державну службу, зокрема щодо прийняття Закону України „Про основи державної служби”. Значна увага приділяється таким видам службових процедур, як: конкурсна процедура, процедура щодо призначення на посаду, атестаційна процедура, процедура щодо оцінювання діяльності державних службовців.

Ключові слова: конкурс, атестація, службова кар'єра, просування по державній службі, державна посада, умови проходження державної служби.

АННОТАЦИЯ

Продаевич А.С. Прохождение государственной службы в Украине: организационно-правовой аспект. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2008.

Диссертация посвящена научному исследованию прохождения государственной службы как комплексного публичного социально-правового института. Определяются понятие и правовая природа прохождения государственной службы, его структура, продвижения по государственной службе и его соотношение со служебной карьерой, понятие, виды и правовой статус государственной должности, особенности ее исполнения, сущность, этапы и виды служебной карьеры, органы управления прохождением государственной службы.

Сделан вывод о том, что должность – это государственно-правовая установка, которая определяет место, обязанности, права и ответственность лица, ее исполняющего, учреждается в нормативно установленном порядке и финансируется из государственного бюджета.

Впервые выделены процессуальные основы прохождения государственной службы – служебные процедуры, к которым относятся: конкурсная процедура, процедура назначения на государственную службу, аттестационная процедура, процедура оценки деятельности государственного служащего, процедура присвоения ранга, процедура служебного расследования и др. С целью усовершенствования служебных процедур в Административно-процедурном кодексе Украины предлагается предусмотреть соответствующий раздел – „Служебные процедуры”.

Предложено авторское определение понятия „служебная карьера” как нормативно урегулированного целенаправленного продвижения лица по государственной службе для реализации государственных и удовлетворения своих интересов путем замещения им высшей должности или присвоения ему высшего ранга. Определено, что основными этапами служебной карьеры есть: вхождение, становление, развитие, укрепление, зрелость и завершение.

Определено, что правовой статус государственной должности – это система задач и обязанностей, полномочий и прав, квалификационных требований и порядка ее замещения, взаимозаменяемости и денежного удержания, определяющих ее место и роль в государственном органе и регулируемых нормами различных отраслей права.

Получило дальнейшее развитие положение о том, что прохождение государственной службы как публично-правовой институт имеет собственную структуру, которая представляет собой урегулированную нормами права (преимущественно нормами административного права) совокупность элементов, располагаемых в нормативно определенной последовательности.

Ключевые слова: конкурс, аттестация, служебная карьера, продвижение по государственной службе, государственная должность, условия прохождения государственной службы.

SUMMARY

Prodayevych O.S. State Service in Ukraine: Organizational and Legal Aspects. – Manuscript.

The Thesis on Candidate Degree in Law on a specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process, Financial Law, International Odessa National Academy of Law, Odessa, 2008.

The Thesis is devoted to the researches on the state service execution, viewed as a complex public social-legal institution. The conceptions and legal

nature of state service execution, its structure, personal promotion during state service, as well as correlation of state service execution and service carrier have been determined in this dissertation. The notion, kinds and legal status of official posts, peculiarities of services execution, the essence, stages and kinds of service carrier, as well as controlling and managing bodies for the state service execution and service procedure have been thoroughly investigated also. Existing legislation in comparison with legislations of other countries have been analyzed together presenting proposals and addenda to existing legislation on state service in Ukraine, in particular on enforcement the Law of Ukraine „On the Grounds Service”.

Great attention has been given to such kinds of service procedures as: competitive procedure, procedure on post appointment, attestation procedure, procedure on evaluation of state officials activity results.

Key words: competition, attestation, service carrier, personal promotion during state service, state post, conditions of state service execution.